

# 124. カナダ・トロント市における ヴァリアンス(Variances)の制度と運用

-北米のゾーニングにおける特例的許可制度に関する研究-

国土交通省 国土技術政策総合研究所

木内 望・米野史健・飯田直彦

# 研究の背景と目的

## ■我が国の地域制の下での建築制限

### ◆「緩やか」

- 細かい制限のない緩い枠内で可能
  - ・基準として定めうる項目・数値が限定
  - ・地域区分数少、禁止用途の限定列举
- 規制強化は「既存不適格」が障害に

### ◆「硬直的」

- 事前確定の基準、僅かな超過も不可
- 特例許可手続は煩雑

## ■地域制の「柔軟な運用」(参考:AIJ提言)

- 細かく強い規制+特例的許可の活用
- 超過・想定外のものは個別判断

## ■既存研究

- 我が国での特例的許可
  - ・事例は少なく、規定や基準による運用
- 米国ゾーニングにおける特例的許可
  - ・Variance、Special Permit、等の一般的紹介
  - ・制度の詳細・運用、事例は示されず

## ■研究の目的

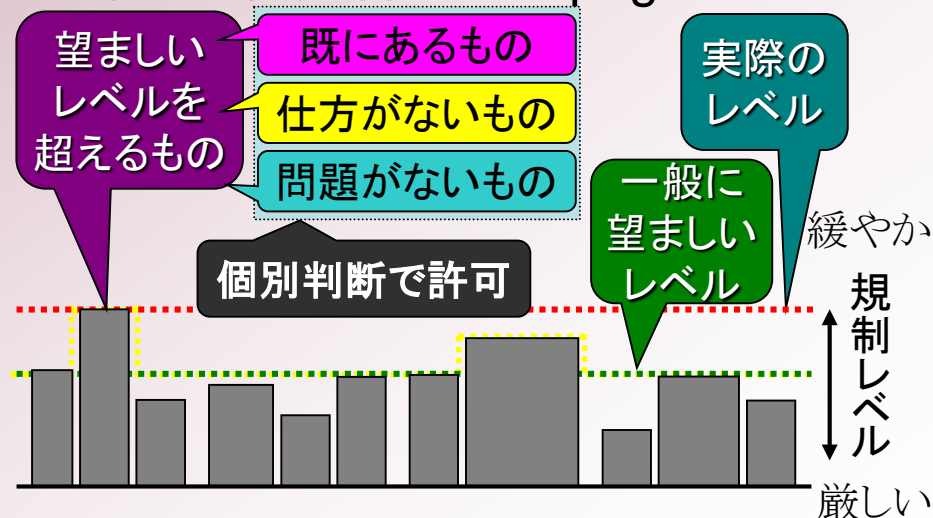
特例的制度のあり方を考察

- 北米における特例的許可制度の概括
- Variance、加トロント市を対象
- 運用実態、運用実績・事例等を調査

## ■調査の方法

現地訪問・調査・ヒアリング等  
(’04,’06)

- 委員会委員、市役所・州職員等
- 文献・提供資料・Homepage等の分析



# 北米の特例的許可制度とヴァリアンス

## ■北米における2つの特例的許可制度

– **Special Permit**: 予め指定したゾーニングと用途に関して、個別審査し許可

例: タウンハウス住宅地における *Bed & Breakfast* (簡易宿泊施設)

– **Variance**: ゾーニング条例に対する小さな変更(形態+用途)

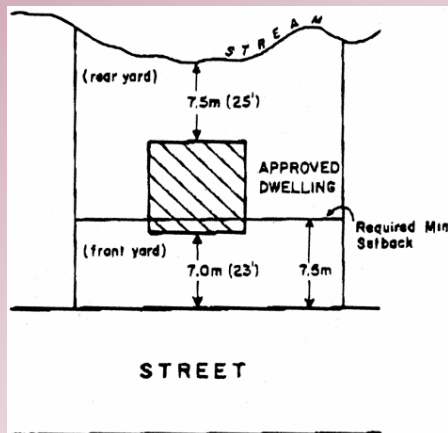
## ■米国におけるVarianceの抑制的運用

敷地が“Unnecessary Hardship”の状態にあるとき許可(主に形態規制の緩和)

- ① 現行規制の下では当該土地の利用困難で、通常の便益が得られず
- ② 同様の困難は申請敷地固有のもので、近傍敷地には存在せず
- ③ Variance を与えても公益上問題がなく、地域社会の性格を変えず
- ④ その困難は、申請者自らの責で生じたものではない

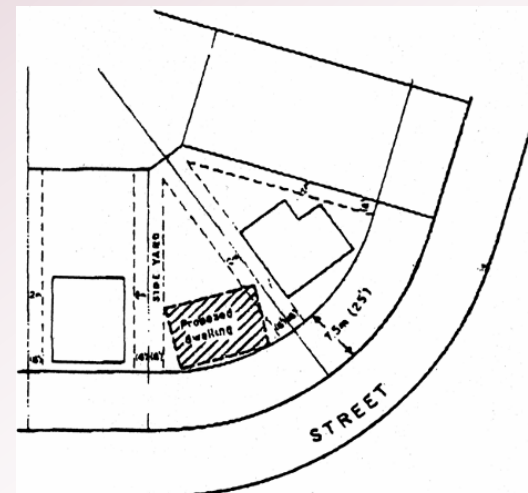
### 典型例1

水路からの後退規制が制約で、道路境界からのセットバックが難しい



### 典型例2

敷地形態上の制約で、隣地境界からのセットバックが難しい



# トロント市のゾーニングとヴァリアンス

## ■トロント市におけるゾーニング

- オンタリオ州の州都でカナダ最大の都市(人口248万人、都市圏で508万人)
- オンタリオ州計画法により市にゾーニング権限を授権
- '98年に7市が合併 → 条例の統合に向けて、現在作業中

## ■オンタリオ州計画法における“Minor Variance”

「4つのテスト」が許可の条件

1. Formal Planの全体的な意図・目的との合致
2. ゾーニング条例の全体的な意図・目的との合致
3. 当地における開発として、提案のVarianceが望ましいか
4. 申請されたVarianceの程度は僅少なものであるか

Unnecessary Hardshipを前提とせず  
用途・形態両規制を広範に対象

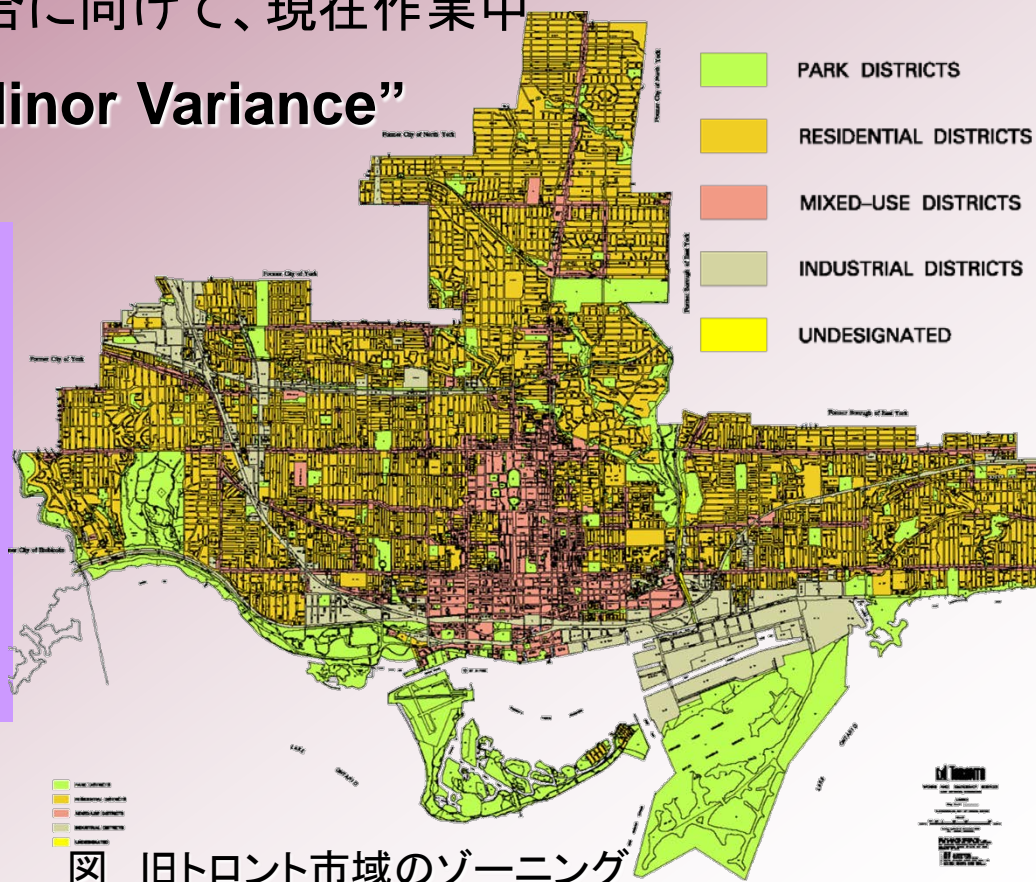




図 旧トロント市域のゾーニング

# ヴァリアンスの審査機関と手続

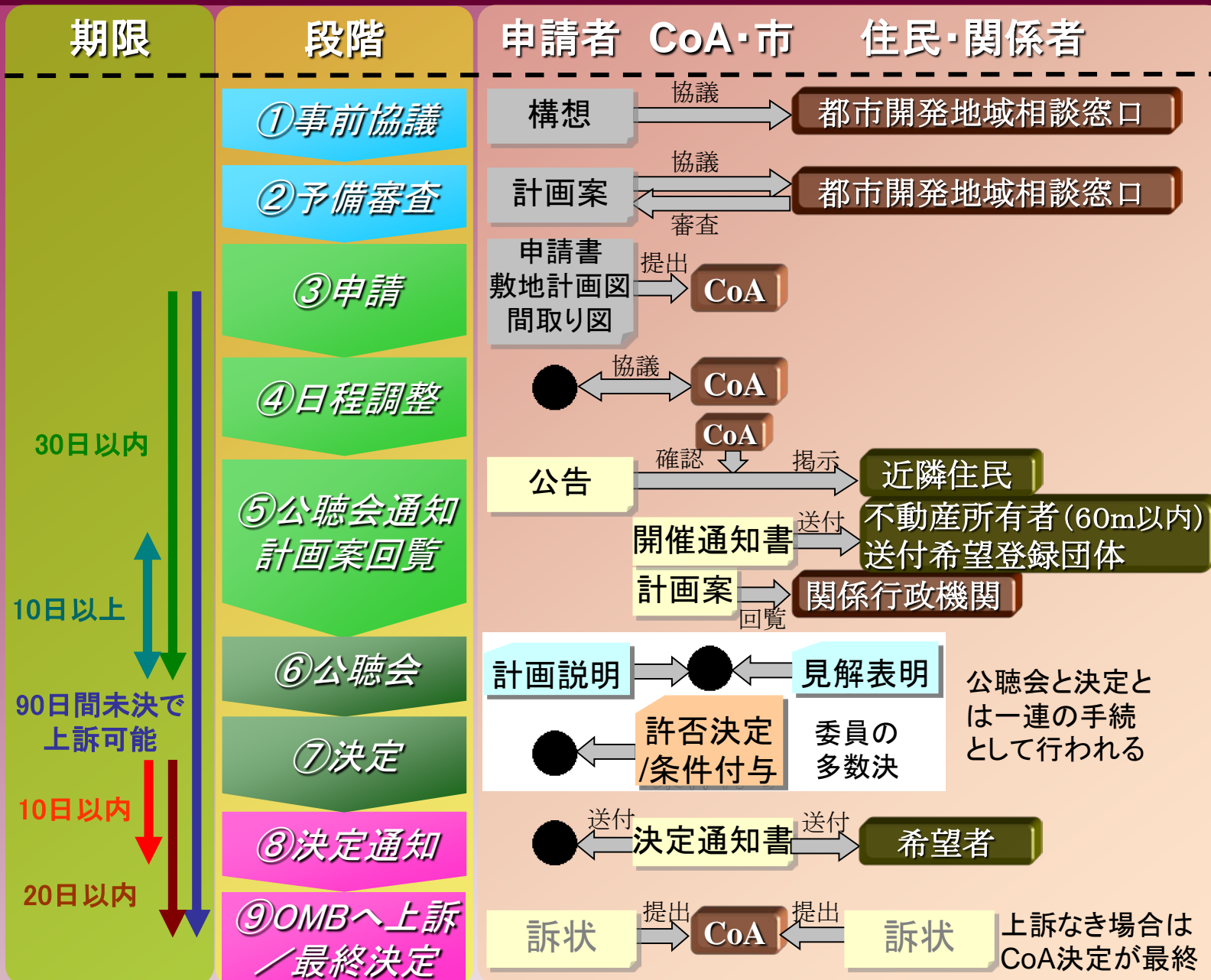
◆ CoA(市)・OMB(州)の二層構成

◆ OMBはCoA決定に不服な者が上訴した場合に白紙から審査

		CoA Committee of Adjustment	OMB Ontario Municipal Board
設置者		市	州
任務		Varianceの許可 敷地分割への同意	市町村内で処理できない紛争の 解決
委員	任命	市議会	州政府
	数	5名×5パネル(トロント市)	30名
	専門	都市計画・法律・市民代表	法律・都市計画・鑑定士
決定		パネル委員の多数決	担当委員(1・2名)の判断
様子			

# CoAの審査手続

◆申請からの各段階毎に処理期限が設定  
 ◆OMBは、調停・宣誓等、より司法的手続

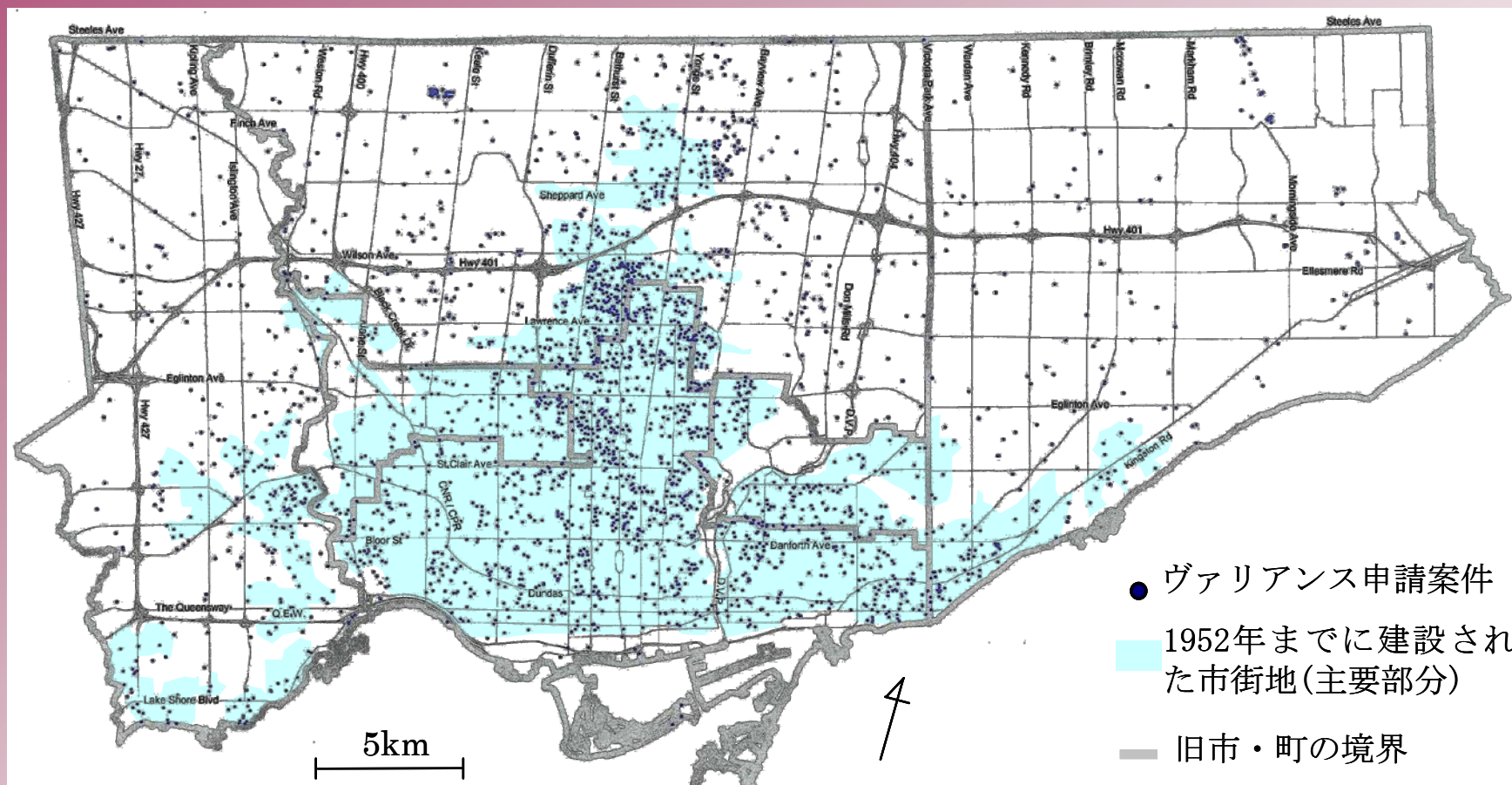


# ヴァリアンスの申請案件の分布

## ■トロント市による分析から(期間: '03/8/1~' 04/10/6)

3,120件(申請の大部分)、2005年度の市の建築許可の5%強 - 分布は下図

- 旧市で基礎的なゾーニング条例が制定された'52年までの市街地に大部分に分布
- ゾーニング上はR(低層住居専用)の区分のものが9割近い



# ヴァリアンスの申請内容と決定状況

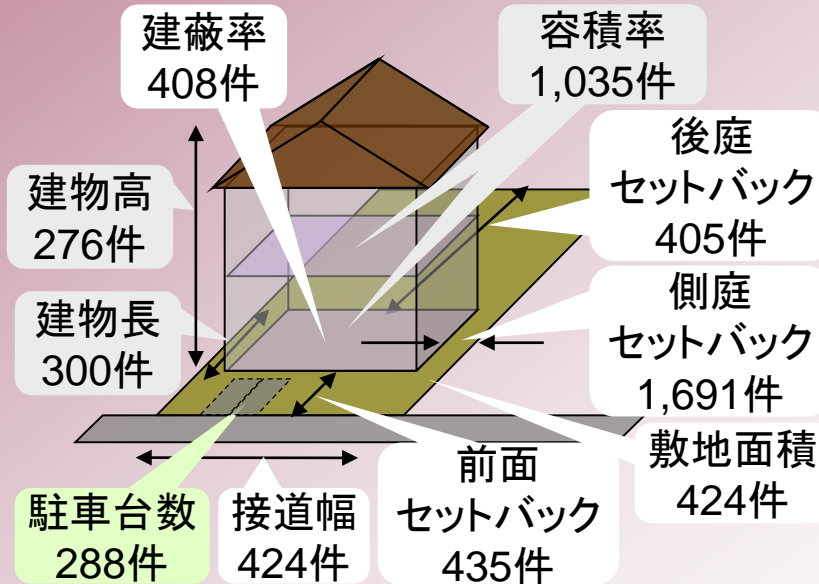
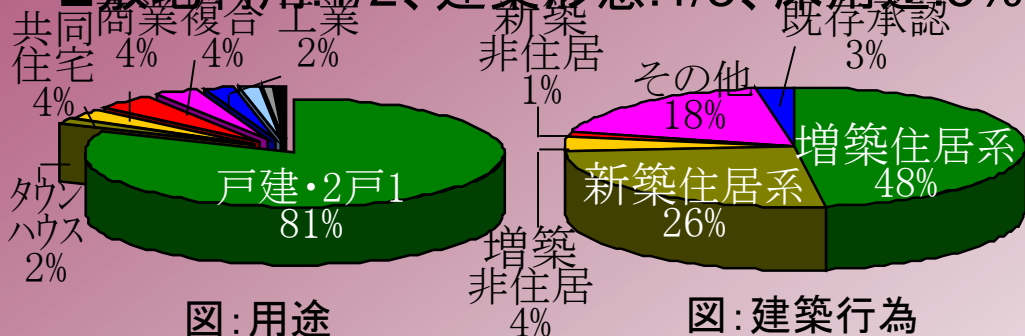
## ■申請内容

□用途は住宅が9割弱で、81%が戸建と2戸1

□建築行為は、48%が増築、26%が新築

□申請当項目数は平均2.7で1つが最多

□敷地利用:1/2、建築形態:1/3、床用途:5%



## ■決定状況

□CoA は、申請の86%を許可

□許可の3%、不許可の39%がOMBに上訴

□OMBは64%を許可、13%を不許可:多くを翻す





# Committee of Adjustmentの審議状況

## 旧トロント市域等での申請を審査するToronto & East York Panel

### ■パネルについて(5つのパネルの内1つ)

- 月2回開催(夏期を除く)で、年間約900件を審議
- 委員5名: 委員長は大学教授(都市計画)、元市議会議員・弁護士・市民2名

### ■審議手順: '04/3/24の14~20時に30案件を審議

- 委員に事前資料送付。重要案件は各委員が視察、開会前ブリーフィング90分
- 個別に、①申請者説明、②周辺住民等意見表明、③②への申請者の説明
- ①~③の後に各委員が見解と賛否を述べ、多数意見により決定

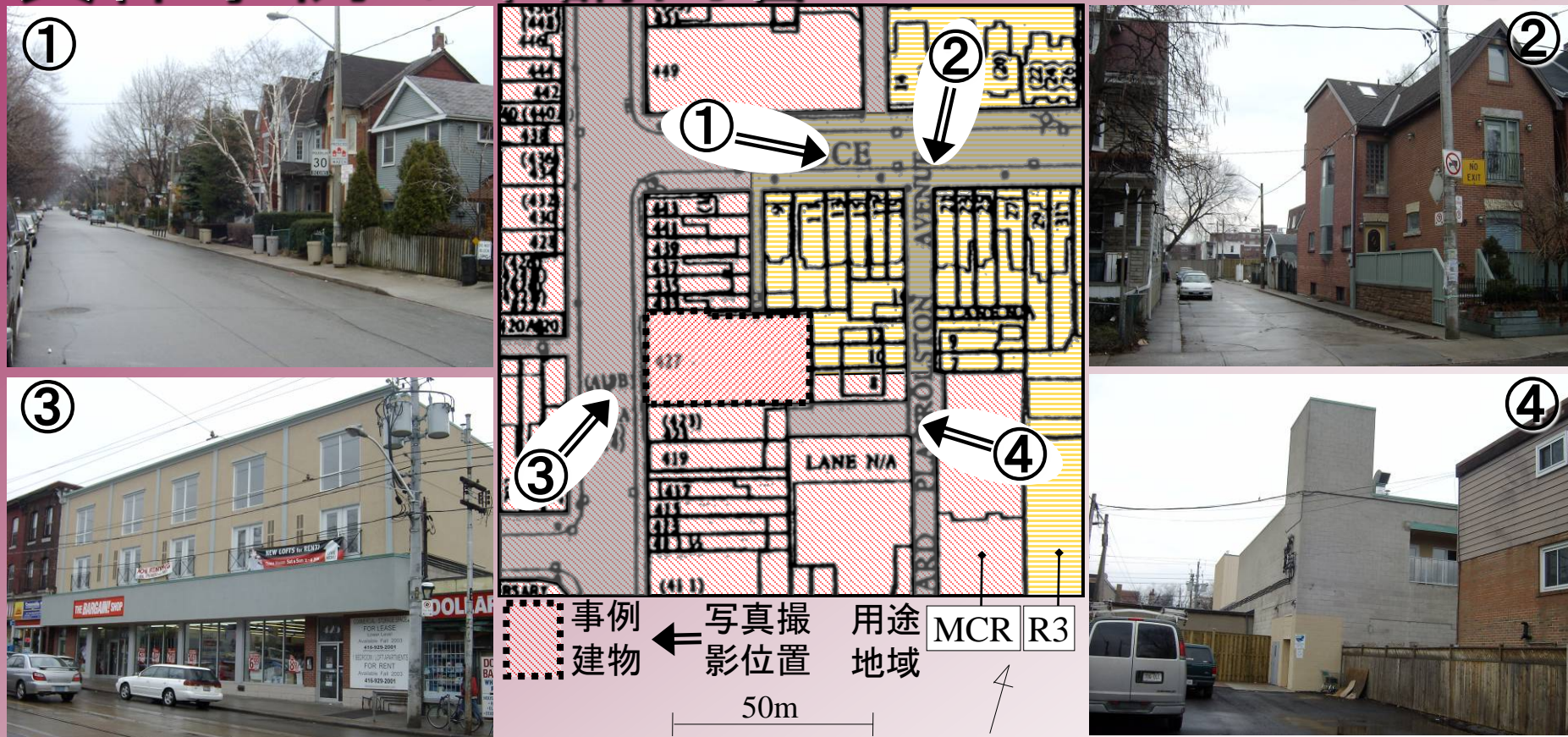
### ■審議案件の内容

- 低層住居のゾーニングにおける、既存戸建住宅の建て増しが多い。
  - 敷地裏側での増築に伴う建物長さ・容積率・セットバック規定への抵触
  - 増床に伴う建物高さ・容積率規定への抵触

### ■審議結果(表2)

- 許可15件(内条件付5件)、不許可7件、延期8件(時間切3件、要望5件)
- 不許可とされたものの特徴
  - ①ヴァリアンスの必要な規制項目が多いもの
  - ②規制からの逸脱の程度が大きいもの
  - ③近隣住民から多数の反対意見が提出されたもの

# 具体事例の申請内容：427 Parliament St.



## ■ 現況2階建て住商併用建物の地下への倉庫増設(65ユニット)の申請

ヴァリアンス  
は4項目

- 倉庫は不許可用途
- 容積率(床面積)が超過(敷地面積の2.0倍に対して2.09倍)
- 非住居床面積が超過(敷地面積の1.0倍に対して1.26倍)
- 2台分の駐車場及び荷積みスペース(3.5×4.5m)を設置せず

# 具体事例における論点と決定内容

## ■論点

- 運搬車の出入りは裏側の住宅地を通過
- 周辺住民がトラックの出入りによる住環境悪化(騒音・フェンス破壊・駐車場)を訴える

## ■CoAの決定

- 3:2で不許可
- 決定理由は明示せず:4つのテストを全て満たさず
  - － 周辺住民の主張を取り入れたと判断される

## ■OMBの見解と決定(地権者により上訴)

- 以下の理由により許可
  - － 敷地は、地域の核となる場所で、表通りはメインストリート。必然的に裏側住宅地に多少の我慢を強いる
  - － 小倉庫の潜在的な周辺への影響が適切かが論点
  - － 住民の主張は、商住混合地域と低層住居地域が接することによるもので、常に防止することはできず
  - － レストラン等の許可用途の方が活動量が大
  - － 小倉庫の規模は工業用途に相当せず
- OMBはCoAに申請の承認を命令



# まとめ

- 広範に認められるトロント市のヴァリアンス
  - 制度上: Unnecessary Hardshipを前提としない緩い条件が設定
  - 実態上: 戸建住宅等の増築時の敷地利用規制緩和を中心に多数

# 考察

- '86年以降、ゾーニング全面改訂がなされない中、ヴァリアンスにより都市・市街地の変化に柔軟対応
  - ↓
  - 規制・指定を頻繁に変更できない硬直的性格を有するゾーニングを、特例的許可で柔軟に運用が可能

特例的許可の制度設計の観点から

- 審査基準・審査機関と裁量性
  - 評価枠組(4つのテスト)はあるが、数値等の明確な基準はない
  - CoA(市)・OMB(州)の二層構成
  - CoAの市民的良識での簡易な判断が、OMBの専門的判断に優先

- 我が国では、予め詳細な基準を設けた上で<sup>きそく</sup> 羈束的運用を図る傾向
  - ↓
  - 多様な問題への柔軟な対応を図る場合、明確な評価枠組の下で審査機関に一定の裁量を与えるべき

- 即地的判断と規範的判断
  - OMBは、制度の趣旨や上位計画との関係等の規範的判断を優先
  - CoAは、開発内容が地域に相応しいかという即地的判断を優先

- 一般にゾーニング規制は規範的判断を行うが、特例的許可の活用により即地的判断を行うことも可能
  - ↓
  - 両者の判断の調和が、特例的許可の制度設計にあたっての論点